CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **53/2011** (ECLI:IT:COST:2011:53)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **DE SIERVO** - Redattore: **QUARANTA**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **09/02/2011**
Deposito del **18/02/2011**; Pubblicazione in G. U. **23/02/2011**
Norme impugnate: Art. 8, c. 1°, lett. r), della legge della Regione Lombardia 05/02/2010, n. 7, che ha sostituito l'art. 20, c. 3°, della legge della Regione Lombardia 19/05/1997, n. 14.
Massime: **35386**
Atti decisi: **ric. 59/2010**

SENTENZA N. 53

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Ugo DE SIERVO; Giudici : Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 8, comma 1, lettera r), della legge della Regione Lombardia 5 febbraio 2010, n. 7 (Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica ed integrazione di disposizioni legislative – Collegato

ordinamentale 2010), che ha sostituito l'articolo 20, comma 3, della legge della Regione Lombardia 19 maggio 1997, n. 14 (Disciplina dell'attività contrattuale della Regione e degli enti del sistema regionale elencati all'allegato A della legge regionale 27 dicembre 2006, n. 30 «Disposizioni legislative per l'attuazione del documento di programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34, recante "Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione" – Collegato 2007», in materia di acquisizione di forniture e servizi), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato l'8 aprile 2010, depositato in cancelleria il successivo 15 aprile ed iscritto al n. 59 del registro ricorsi 2010.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia;

udito nell'udienza pubblica del 25 gennaio 2011 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;

uditi l'avvocato dello Stato Giacomo Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Marcello Cardi per la Regione Lombardia.

Ritenuto in fatto

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 8, comma 1, lettera r), della legge della Regione Lombardia 5 febbraio 2010, n. 7 (Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica ed integrazione di disposizioni legislative – Collegato ordinamentale 2010), per asserita violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

La norma censurata – sostituendo l'art. 20 della legge regionale 19 maggio 1997, n. 14 (Disciplina dell'attività contrattuale della Regione e degli enti del sistema regionale elencati all'allegato A della legge regionale 27 dicembre 2006, n. 30 «Disposizioni legislative per l'attuazione del documento di programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34, recante "Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione" – Collegato 2007», in materia di acquisizione di forniture e servizi) – prevede, al novellato comma 3, che, per gli appalti di importo inferiore alle soglie di cui all'articolo 28, comma 1, lettere a) e b), del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), «le forniture di beni prodotti in serie e di servizi a carattere periodico» nonché i «servizi di natura intellettuale, il collaudo e la verifica di conformità possono essere sostituiti da un attestato di regolare esecuzione rilasciato dal RUP ovvero dal dirigente della struttura destinataria della fornitura o del servizio».

Tale norma si porrebbe in contrasto con quanto prescritto dall'art. 120 del d.lgs. n. 163 del 2006.

Nella prospettiva del ricorrente, la disposizione impugnata sarebbe costituzionalmente illegittima, in quanto invaderebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.). Nel ricorso si deduce, infatti, che il collaudo attiene alla fase di esecuzione del rapporto contrattuale nell'ambito della quale l'amministrazione non agisce come autorità, ma nell'esercizio della sua autonomia negoziale in posizione di tendenziale parità con la controparte.

L'Avvocatura dello Stato, osserva, inoltre, che l'art. 4 del d.lgs. n. 163 del 2006 stabilisce chiaramente che spetta allo Stato la disciplina della stipulazione ed esecuzione dei contratti, fase nella quale sono espressamente ricompresi «la direzione dell'esecuzione ed il collaudo».

Sul punto, viene richiamata la giurisprudenza costituzionale e in particolare le sentenze n. 45 del 2010, n. 160 del 2009 e n. 411 del 2008.

Infine, si sottolinea come la circostanza che le disposizioni impugnate si applichino ai soli appalti sotto-soglia non sarebbe idonea ad elidere il contrasto con il parametro costituzionale evocato, atteso che la Corte ha già affermato, con le citate sentenze, che, ai fini della individuazione della competenza statale, non rileva il dato quantitativo relativo al valore economico del contratto.

2.— Si è costituita in giudizio la Regione Lombardia rilevando che, se è pur vero che la disciplina dell'esecuzione dei contratti di appalto e, nello specifico, il collaudo, rientra nell'ambito materiale dell'ordinamento civile, ciò non significa «una presunzione assoluta di competenza statale, occorrendo comunque procedere ad un'indagine in concreto circa la sussistenza o meno di una violazione di competenze sotto tale profilo». Infatti, «negli appalti a dimensione regionale» la Regione avrebbe una competenza in materia di organizzazione amministrativa.

In particolare, la norma impugnata non si porrebbe in contrasto con l'art. 120 del d.lgs. n. 163 del 2006, il quale, con una disciplina non puntuale, impone «per i servizi e le forniture, soltanto che sia comunque prevista una qualche forma di verifica delle prestazioni eseguite; per gli appalti di servizi e forniture sottosoglia, poi, tale verifica può seguire anche forme semplificate».

La disposizione censurata si porrebbe in linea con la disciplina statale, in quanto – nell'esercizio della sua competenza in materia di organizzazione amministrativa – la Regione ha soltanto introdotto la facoltà per le stazioni appaltanti di prevedere forme semplificate di verifica di conformità. Si osserva come si tratterebbe di affidamenti che oggettivamente non necessiterebbero di particolari formalità di collaudo, in quanto la norma riguarda soltanto forniture di beni prodotti in serie e servizi a carattere periodico, nonché servizi di natura intellettuale.

Viene osservato, inoltre, che anche nel settore degli appalti di lavori, l'art. 141 del d.lgs. n. 163 del 2006 prevede che, nel caso di lavori di importo sino a 500.000 euro, il certificato di collaudo è sostituito da quello di regolare esecuzione; per i lavori di importo superiore, ma non eccedente l'importo di un milione di euro, è in facoltà del soggetto appaltante di sostituire il certificato di collaudo con quello di regolare esecuzione.

La difesa dello Stato ha pure osservato che la «bozza» (era tale al momento del deposito dell'atto di costituzione) del regolamento di esecuzione del Codice dei contratti pubblici contiene una norma analoga a quella impugnata. In particolare, l'art. 325, comma 1, stabilisce che la verifica di conformità di tutti i contratti di servizi e forniture sotto-soglia può essere sostituita da «un'attestazione di regolare esecuzione emessa dal direttore dell'esecuzione e confermata dal responsabile del procedimento».

D'altronde, si osserva che il decreto del Presidente della Repubblica 20 agosto 2001, n. 384 (Regolamento di semplificazione dei procedimenti di spese in economia) stabilisce, sempre nell'ottica della semplificazione, che per gli affidamenti sotto-soglia si può procedere alternativamente o al collaudo o all'attestazione di regolare esecuzione.

3.— Nell'imminenza dell'udienza pubblica la Regione Lombardia ha depositato una memoria con la quale ha ribadito le argomentazioni già contenute nell'atto di costituzione, aggiungendo che è stato, medio tempore, emanato il decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207 (Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2010, n. 163, recante «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE»), il quale, in attuazione dell'art. 120 del

suddetto Codice, ha previsto che «qualora la stazione appaltante per le prestazioni contrattuali di importo inferiore alle soglie di cui all'articolo 28, comma 1, lettere a) e b), del Codice, non ritenga necessario conferire l'incarico di verifica di conformità, si dà luogo ad un'attestazione di regolare esecuzione emessa dal direttore dell'esecuzione e confermata dal responsabile del procedimento».

Ne consegue, secondo la difesa regionale, che, alla luce della nuova normativa, per tutti gli appalti di servizi e forniture e non solo per quelli "standardizzati", contemplati dalla legge regionale in esame, è possibile che l'attestazione di regolare esecuzione sia rilasciata con modalità esecutive semplificate dal direttore dell'esecuzione e confermata dal responsabile del procedimento.

Si aggiunge che la norma regionale non disciplina direttamente la verifica di conformità/collaudo, ma si limita a stabilire modalità organizzative semplificate della relativa procedura, stabilendo che essa possa essere facoltativamente svolta in caso di appalti "standardizzati" direttamente dal responsabile del procedimento o dal dirigente della struttura destinataria della fornitura o del servizio. In tali casi, non ci sarebbe bisogno di un «collaudatore "terzo" in quanto la verifica di conformità è scevra da attività tecnico-valutative e consiste unicamente nella verifica dello svolgimento delle attività appaltate».

Infine, la difesa della Regione deduce l'inammissibilità per genericità del ricorso, in quanto il ricorrente si sarebbe limitato a dedurre l'invasione di competenze statali ed il contrasto con il Codice degli appalti pubblici, senza indicare puntualmente le ragioni che determinerebbero in concreto l'asserita violazione dei parametri costituzionali evocati.

Considerato in diritto

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera r), della legge della Regione Lombardia 5 febbraio 2010, n. 7 (Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica ed integrazione di disposizioni legislative – Collegato ordinamentale 2010), che ha sostituito l'articolo 20, comma 3, della legge regionale 19 maggio 1997, n. 14 (Disciplina dell'attività contrattuale della Regione e degli enti del sistema regionale elencati all'allegato A della legge regionale 27 dicembre 2006, n. 30 «Disposizioni legislative per l'attuazione del documento di programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34, recante "Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione" – Collegato 2007», in materia di acquisizione di forniture e servizi), per asserita violazione del parametro costituzionale dell'ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

1.1.— Il citato comma 3 dell'art. 20 – in relazione agli appalti di importo inferiore alle soglie di cui all'articolo 28, comma 1, lettere a) e b), decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE) – che per determinate forniture di beni prodotti in serie e di servizi a carattere periodico, o di natura intellettuale, il collaudo e la verifica di conformità possano essere sostituiti da un attestato di regolare esecuzione rilasciato dal responsabile unico del procedimento ovvero dal dirigente della struttura destinataria della fornitura del servizio.

Secondo il ricorrente, tale norma violerebbe l'evocato parametro costituzionale, in quanto – ritenendo sufficiente in sostituzione del collaudo un mero attestato di regolare esecuzione – disciplinerebbe in maniera diversa dall'art. 120 del citato d.lgs. n. 163 del 2006 un profilo afferente alla fase di esecuzione del rapporto contrattuale di appalto.

2.— La questione è fondata.

2.1.— La giurisprudenza costituzionale è costante nel ritenere che, nel settore degli appalti pubblici, la fase che ha inizio con la stipulazione del contratto e prosegue con l'attuazione del rapporto negoziale è disciplinata da norme che devono essere ascritte all'ambito materiale dell'ordinamento civile. Ciò in quanto, in tale fase, l'amministrazione si pone in una posizione di tendenziale parità con la controparte ed agisce non nell'esercizio di poteri amministrativi, bensì nell'esercizio della propria autonomia negoziale (ex multis, sentenza n. 401 del 2007). Con riferimento alla disciplina del collaudo, pertanto, le Regioni sono tenute ad applicare la normativa statale e ad adeguarsi alla disciplina dettata dallo Stato per tutto quanto attiene alla fase di esecuzione dei contratti di lavori, servizi e forniture. Questo non significa, tuttavia, che, in relazione a peculiari esigenze di interesse pubblico, non possano residuare in capo all'autorità procedente poteri pubblici riferibili, in particolare, a specifici aspetti organizzativi afferenti alla stessa fase esecutiva.

3.— Ciò posto, occorre stabilire, ai fini della risoluzione della questione di costituzionalità sollevata con il ricorso, se – come ritenuto dal ricorrente – la norma impugnata sia invasiva della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella suddetta materia dell'ordinamento civile, con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

A questo scopo è necessario partire dall'esame della disciplina dettata dallo Stato, con il Codice dei contratti pubblici, in tema di collaudo dei lavori, dei servizi e delle forniture.

Al riguardo, l'art. 120, comma 1, del d.lgs. n. 163 del 2006 ha stabilito che «per i contratti relativi a servizi e forniture il regolamento determina le modalità di verifica della conformità delle prestazioni eseguite a quelle pattuite con criteri semplificati per quelli di importo inferiore alla soglia comunitaria». Il comma 2, a sua volta, estende tale disciplina al settore dei lavori, prevedendo che per i relativi contratti «il regolamento disciplina il collaudo con modalità ordinarie e semplificate, in conformità a quanto previsto dal presente codice».

La legge regionale ora impugnata è stata adottata in epoca precedente alla emanazione del decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010 n. 207 (Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE»), con il quale, come si vedrà, è stata data attuazione alla suindicata disciplina. La citata legge regionale, con il censurato art. 8, comma 1, lettera r), ha previsto, come già sottolineato, che «per gli appalti di importo inferiore alle soglie» comunitarie, «per le forniture di beni prodotti in serie e di servizi a carattere periodico, nonché per i servizi di natura intellettuale, il collaudo e la verifica di conformità possano essere sostituiti da un attestato di regolare esecuzione rilasciato dal RUP ovvero dal dirigente della struttura destinataria della fornitura o del servizio».

Tale normativa regionale è costituzionalmente illegittima per invasione dell'ambito materiale dell'ordinamento civile riservato esclusivamente allo Stato, in quanto essa disciplina un settore, quello del collaudo e della verifica di regolarità dell'esecuzione dei contratti di lavori, forniture e servizi, che rientra specificamente nella suddetta competenza legislativa. E ciò indipendentemente dalla conformità o meno della normativa regionale alla sopravvenuta disciplina regolamentare adottata dallo Stato con il citato d.P.R. n. 207 del 2010.

Ma anche a voler valutare il contenuto della normativa regionale in rapporto con quella dettata dal regolamento governativo, risulta che essa è dissonante anche da quest'ultima e non per profili meramente organizzativi.

Il predetto regolamento, con l'art. 325, ha previsto che, qualora la stazione appaltante per le prestazioni contrattuali di importo inferiore alle soglie comunitarie non ritenga necessario

conferire l'incarico di verifica di conformità, «si dà luogo ad un'attestazione di regolare esecuzione emessa dal direttore dell'esecuzione e confermata dal responsabile del procedimento».

Rispetto a tale disposizione, la normativa regionale, censurata con il ricorso, diverge in due punti significativi, in quanto: a) rispetto alla formula adoperata dal regolamento governativo, restringe l'area delle forniture e dei servizi per i quali sono previste le modalità semplificate di verifica della conformità della prestazione; b) rispetto alla previsione del rilascio dell'attestato di regolare esecuzione da parte di due soggetti che cooperano tra loro (il direttore dell'esecuzione, che predispone l'attestato, e il responsabile del procedimento, che ne dispone la conferma), dando luogo all'adozione di un atto complesso, la norma regionale dispone che detta attestazione di regolare esecuzione sia rilasciata dal responsabile unico del procedimento o, in alternativa, dal dirigente della struttura destinataria della fornitura o del servizio.

Si tratta di elementi di differenziazione tra la disciplina statale e quella regionale che confermano la violazione, ad opera della normativa impugnata, della sfera di competenza statale esclusiva prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Né può ritenersi che le suindicate differenziazioni di disciplina possano essere ascritte a profili meramente organizzativi, per i quali la giurisprudenza di questa Corte (citata sentenza n. 401 del 2007) ha riconosciuto la sussistenza della competenza legislativa delle Regioni. Perché, infatti, operi detta competenza è necessario che si verta in tema di aspetti attinenti specificamente all'organizzazione interna degli apparati amministrativi e tecnici regionali, deputati a svolgere funzioni inerenti alla stipulazione dei contratti o alla realizzazione delle opere; circostanze, queste, per certo non rinvenibili nella specie.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera r), della legge della Regione Lombardia 5 febbraio 2010, n. 7 (Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica ed integrazione di disposizioni legislative – Collegato ordinamentale 2010), nella parte in cui ha sostituito l'art. 20, comma 3, della precedente legge regionale 19 maggio 1997, n. 14 (Disciplina dell'attività contrattuale della Regione e degli enti del sistema regionale elencati all'allegato A della legge regionale 27 dicembre 2006, n. 30 «Disposizioni legislative per l'attuazione del documento di programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34, recante "Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione" - Collegato 2007», in materia di acquisizione di forniture e servizi).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 febbraio 2011.

F.to:

Ugo DE SIERVO, Presidente

Alfonso QUARANTA , Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 18 febbraio 2011.

Il Cancelliere

F.to: FRUSCELLA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.